

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1860 de 2013

Carpeta Nº 1996 de 2012	Comisión de Legislación del Trabajo

ACCIDENTES LABORALES

Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo

DELEGACIÓN DE EMPRESARIOS

CÁMARA MERCANTIL DE PRODUCTOS DEL PAÍS
Y CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY

BANCO DE SEGUROS DEL ESTADO

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 8 de octubre de 2013

(Sin corregir)

Presiden: Señores Representantes Fernando Amado, Presidente y Raúl Olivera, Vicepresidente.

Miembros: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Luis Puig, Martín Tierno y Carmelo Vidalín.

Delegados de Sector: Señores Representantes Pablo Iturralde Viñas y Oscar Groba.

Invitados: Por un grupo de empresarios, contadora Elvira Domínguez, Directora del Banco de Previsión Social por la parte empresarial; señora Cristina Fernández, Cámara de Transporte; señores Augusto Victorica, Cámara Uruguaya de Turismo; Holsen Nalbarte, Grupo 12 Uruguay; Álvaro Nodale, ANMYPE; Jorge Erramouspe, ANMYPE; doctor Fernando Rodríguez,

Cámara del Transporte; doctor Miguel Pezzutti y señor Álvaro Capalvo, Cámara de la Alimentación; señores Fernando Mier, Asociación de Hoteles, Restaurantes del Uruguay y Luis Figarola Sum, TUPCI.

Se recibe al ingeniero agrónomo Ricardo Hahn, Vicepresidente CMPP; doctor Roberto Falchetti, Asesor Legal CMPP y contador Gonzalo González Piedra, Gerente General CMPP; señor Andrés Fostik, Comisión Socio Laboral CIU; doctor Gonzalo Irrazábal, Asesor Legal CIU; señores Luis Panasco, Directivo CIU y Ruben Castro, CIU.

Por el Banco de Seguros del Estado, señores Mario Castro, Presidente; doctor Hugo Lens, Director de la División Legal; doctora Beatriz Santos, División Legal y doctor Marcelo de Polsi, División Actuaria.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Amado).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión da la bienvenida a la contadora Elvira Domínguez, Directora del Banco de Previsión Social; a la señora Cristina Fernández, integrante de la Cámara de Transporte; al señor Augusto Victorica, representante de la Cámara Uruguaya de Turismo; al señor Holsen Nalbarte, del Grupo 12 Uruguay; a los señores Álvaro Nodale y Jorge Erramouspe, de Anmype; al doctor Fernando Rodríguez, de la Cámara de Transporte; al doctor Miguel Pezzutti; al señor Gustavo Capalvo, de la Cámara Nacional de la Alimentación; al señor Fernando Mier, de la Asociación de Hoteles y Restaurantes de Uruguay, y al señor Luis Figarola, de Tupci.

Los invitados han venido a darnos su opinión acerca del proyecto de ley de responsabilidad penal del empresario que esta Comisión tiene a consideración, que probablemente sea aprobado este mes. Como es habitual en el trabajo de esta Comisión recibimos distintas delegaciones para conocer los puntos de vista que tienen sobre los proyectos que tenemos a estudio.

SEÑORA DOMÍNGUEZ.- Agradecemos a la Comisión la celeridad con que nos recibió para exponer sobre un tema que, si bien no es estrictamente de seguridad social porque consideramos que el seguro de accidente de trabajo está dentro de la legislación comercial, el Convenio 102 de la OIT incluye el accidente de trabajo como una de sus prestaciones.

A nosotros esta temática nos preocupa por varias razones, entre ellas, porque supone un incremento sustancial en los costos de la protección social. Por ese motivo solicitamos esta reunión, pero el interés es que cada uno de los sectores empresariales presente sus posiciones.

SEÑORA FERNÁNDEZ (doña Cristina).- Voy a hacer referencia a un trabajo que preparamos en forma consensuada.

La Cámara de Transporte del Uruguay, el Grupo 12 Uruguay, la Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa -Anmype-, la Intergremial de Transporte Profesional de Carga y la Cámara Uruguaya de Turismo han trabajado en el análisis de los diferentes proyectos de ley sobre responsabilidad penal empresarial en caso de accidentes laborales, que fueron sometidos a consideración de los diferentes actores social y, por lo tanto, nos llegaron en más de una oportunidad. Profesionales y empresarios que las integran aplicaron sus conocimientos y experiencia con gran amplitud de criterio. Queremos poner énfasis en esto porque pese a entender que en materia penal ya existen previsiones tendientes a la responsabilidad penal del empleador en caso de muerte o lesiones graves que harían innecesaria una ley específica, en lugar de adoptar el camino de decir "no" a todos los proyectos y quedarnos en eso, frente a las diferentes alternativas presentadas resolvimos que era conveniente presentar un anteproyecto que vamos a entregar hoy en esta reunión, que contempla el objetivo que siempre estuvo presente en todos los proyectos que se elaboraron y en las exposiciones de motivos que los acompañaron, pero desde una óptica diferente.

Nuestras Cámaras y Asociaciones son gremiales de empresas que concentran actividades centrales para el país. Ente ellas se encuentran el servicio público de transporte colectivo de pasajeros, que nuclea a las empresas urbanas y por carretera de la capital e interior del país; el transporte por taxímetro, de escolares y remises; pequeños emprendimientos de todo tipo y especialización. Las asociaciones conforman gran cantidad de empresas de transporte de carga y todos los sectores vinculados directa o indirectamente al turismo. Muchas desarrollan actividades en permanente lejanía de sus equipos de dirección, lo que hace sumamente difícil controlar el uso de los elementos de

seguridad por parte de determinados trabajadores. Por ello, las medidas de protección que deben adoptarse, su protocolización y la actuación de los organismos del Estado involucrados en el mundo del trabajo, son de gran importancia para nosotros y se destacan en el anteproyecto que hoy presentamos.

Durante el trabajo de realización del anteproyecto se puso énfasis en dos aspectos que deben ser considerados estrictamente: proteger la vida e integridad física de los trabajadores y preservar la libertad de los empresarios que, siendo verdaderamente responsables en los mecanismos de prevención, puedan quedar sometidos a demandas cuyo resultado quede fuera de control por la letra de una ley que se detiene en lo punitivo más que en la búsqueda de mejora de las condiciones de trabajo. Esto en aras del bien supremo, que es la calidad de vida, y la vida misma de los trabajadores. Es con este espíritu -nos interesa que así ustedes lo vean y lo analicen- que venimos a presentar este anteproyecto.

SEÑOR NALBARTE.- Indudablemente, un proyecto como el que está a estudio de esta Comisión tiene fundamentos sociales muy importantes. La multiplicidad de accidentes de trabajo ocurridos en los últimos tiempos ha motivado la preocupación lógica de los señores Diputados.

Compartimos plenamente el fin último que tiene este proyecto, es decir, proteger lo que constituye el bien jurídico esencial de toda relación laboral: la vida y la salud del trabajador; sin embargo, discrepamos con la forma en que se ha instrumentado. ¿Por qué decimos esto? Porque, a nuestro modesto entender, el proyecto a estudio es una norma exclusivamente punitiva, que no contribuye en forma eficaz y eficiente a proteger la vida y salud del trabajador. Además, es un proyecto que consagra el delito de peligro con una latitud que entendemos no corresponde; consagra una responsabilidad objetiva que colide con principios fundamentales del derecho penal, y establece la obligación de denunciar a cualquier funcionario del Banco de Seguros del Estado y a cualquier tercero, lo que configura un mecanismo absolutamente peligroso.

Finalmente, el proyecto a estudio de la Comisión no comprende a los funcionarios públicos. Realmente no entendemos por qué esa distinción, porque el funcionario público ya estaba comprendido en normas anteriores. Consideramos que el funcionario público también debe estar comprendido en cualquier norma que se dicte respecto a la protección de vida y salud del trabajador.

En lugar del proyecto que está a estudio proponemos una iniciativa que abarque tres aspectos fundamentales. En primer lugar, un énfasis especial en que las tareas de prevención sean a favor del trabajador. La prevención de accidentes de trabajo es lo que realmente corresponde a efectos de evitar que se produzcan muertes y accidentes laborales que dejen trabajadores en situaciones físicas realmente deficitarias

Además, siendo el Convenio Internacional Nº 155 una de las normas esenciales que rigen la materia, convengamos que el Estado está en deuda con trabajadores y empresarios por cuanto allí se establece su obligación de dictar normas nacionales en materia de seguridad laboral. Este Convenio fue ratificado en el año 1988, y no se ha dictado ninguna norma de alcance nacional.

Hay normas que tienen más de cien años en el país, pero son normas parciales; no abarcan los múltiples riesgos de todas las actividades que se desarrollan en el país. Por lo tanto, consideramos que el Estado debe enfocarse a disponer el dictado de normas de alcance nacional en esta materia. No cabe duda que la prevención es la única acción eficaz y eficiente para preservar la salud del trabajador. También comprendemos que identificar todos los riesgos en todas las actividades que se desarrollan es bastante

complicado y dificultoso. Por eso, enfatizando la prevención en el trabajo, proponemos la formación de lo que se llama protocolo de seguridad laboral por rama de actividad, pudiendo ser estas compatibilizadas con las que actualmente están establecidas por Consejos de Salarios. En esos protocolos de seguridad laboral deberían identificarse los riesgos que cada actividad tiene y, al hacerlo, identificar las soluciones para esos riesgos. No olvidemos que la Ley N° 5.032, que es del año 1914 -es decir que tiene noventa y nueve años-, establecía que las medidas de prevención que debían establecer los empresarios, industriales y comerciantes deberían ser indicadas por la reglamentación que se cometía al Poder Ejecutivo, la que debería ser especial para cada industria o grupo de industria análogo. Aquí se estaba marcando la necesidad de diferenciar los riesgos y establecer normas que regulen cada una de las actividades y las soluciones para cada uno de los riesgos que se constaten. |Este protocolo de seguridad laboral debería ser elaborado en conjunto con trabajadores, empresarios y prevencionistas laborales, porque constituyen el núcleo central de una tarea de real prevención. No olvidemos que si abogamos por una prevención efectiva de los accidentes laborales, lo estamos haciendo por una real cultura de prevención y de vida, a favor del trabajador.

Los protocolos de seguridad laboral elaborados por trabajadores, empresarios y prevencionistas deberían ser inscriptos en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entregándose una copia a los trabajadores, para que cada uno comprenda cuáles son sus derechos y obligaciones. No podemos olvidar que el artículo 6º del Convenio Nº 155 establece que las responsabilidades en materia laboral son complementarias entre trabajadores, empresarios y autoridad pública.

De todos modos, las medidas de prevención no serán completas si no van acompañadas por las de contralor. Estas deben ser ejercidas por las comisiones de seguridad interna -fundamentales para el desarrollo de la actividad- y por la Inspección General del Trabajo que es, en definitiva, la policía del trabajo. Esta policía debe ser potenciada para adecuarse a la época en que vivimos, es decir, debe contar con el elemento humano y técnico que la capacite para juzgar la existencia y el cumplimiento o no de las medidas que en cada actividad corresponda.

Además, creo que deberíamos involucrar al Banco de Seguros del Estado, que es el prestatario del seguro y el destinatario de los aportes que realizan obreros y empleadores. Consideramos que esta institución debería participar en forma muy activa en la difusión de las normas y colaborar eficazmente a que estas se vayan actualizando.

En cuanto a las sanciones, consideramos que debería ser lo último a aplicar, porque una ley estrictamente punitiva no tiene ninguna eficacia. ¿Cómo deben ser las sanciones? Sanciones administrativas para aquellas faltas menores que no justifican ningún otro tipo de acción y una acción penal solamente en los casos de comprobación de actitud dolosa o de culpa gravísima de alguna persona responsable de un accidente. Esto no se aplica solamente al empresario, sino a las personas bajo cuya responsabilidad está la labor en la cual se produce el accidente que provoca una muerte o una lesión grave de un trabajador. Creemos que ese es el enfoque que corresponde.

El proyecto a estudio tiene la característica de que no solo no previene nada, sino que opera cuando ya se produjo el daño. Al ser sancionatorio solamente va a operar cuando se produzca el daño.

Por último, consideramos que es de estricta justicia establecer que en aquellos casos en que el accidente se produce por negligencia u omisión del trabajador, ello debe operar como eximente de responsabilidad del empresario o del responsable de la obra.

Sabemos que este es un tema muy vasto, muy complicado y de enorme importancia social, pero queremos que la Comisión evalúe este modesto proyecto y vea si el enfoque que nosotros planteamos se adecua a la realidad del aspecto social que se quiere proteger. Reitero que consideramos que el proyecto a estudio no contempla eso y que se debe buscar dictar normas que se adecuen a la época en que vivimos y que protejan realmente al trabajador.

SEÑOR CAPALVO.- Represento a la Cámara Nacional de la Alimentación, que está integrada por la Asociación de Kioscos, la Cámara Uruguaya de Fabricantes de Pastas, el Centro de Industriales Panaderos del Uruguay, los Confiteros y la Unión de Vendedores de Carne.

En primer lugar, queremos destacar la inconveniencia de este proyecto de ley si se pretende un país productivo: es incongruente con la firma de tratados de promoción de inversiones, con los esfuerzos por atraer capitales extranjeros y con la cultura de empresa.

Además, el proyecto no se adecua a la tendencia despenalizadora y a la línea general adoptada por el codificador, en cuanto a los delitos de peligro. Por ejemplo, conducir en violación de las normas de tránsito significa un potencial peligro. Sin embargo, en nuestra legislación, ese potencial peligro no está castigado penalmente, sino que se aplica una sanción administrativa, una multa de tránsito. Ahora bien: si se causa un daño a alguien, se estará ante un delito culposo por inobservancia de la normativa.

Por otra parte, no se puede pretender que el empleador se encuentre cuidando de cada empleado. Muchos accidentes se producen porque los trabajadores no utilizan los elementos de seguridad que nuestras empresas les brindan. Si lo que pretendemos es crear conciencia, debería sancionarse de la misma forma al trabajador que no utiliza los elementos de seguridad otorgados, dado que se crea la misma situación de peligro. Si se aplica el simple principio de igualdad, se verá lo inconveniente del proyecto.

En otro orden de cosas, la modificación del artículo 38 del Código del Proceso Penal nos parece violatoria del principio del debido proceso, con su corolario, el principio de defensa, porque mientras numerosos actores -denunciantes, damnificados, etcétera- tienen acceso al expediente y pueden generar prueba, al imputado, a quien más que a nadie se le deben dar garantías en el proceso penal, no se le permite siquiera controlar la prueba que estos terceros producen ni producir la suya.

SEÑOR PEZZUTTI.- Previamente quiero aclarar que la circunstancia de que no se esté expresamente acompañando el proyecto que se ha presentado no implica discordancia ni oposición, sino que por una cuestión de tiempo no llegamos a consensuar el texto. Dejamos expresa constancia de que nada de lo que podamos decir puede interpretarse en contra de lo que acaban de plantear nuestros colegas.

Se ha hecho referencia a las falencias jurídicas del proyecto que se encuentra ahora a estudio del Parlamento; nos sumamos a ese razonamiento con algunas consideraciones que entendemos de rigor desde la perspectiva constitucional.

No ponemos en duda que la vida es el valor supremo a ser protegido. El artículo 7º de la Constitución de la República así lo establece de manera clara, así como los textos internacionales a los cuales ha adherido Uruguay consagran la protección a la vida, inclusive desde su concepción, de suerte que en toda instancia debe existir un actuar positivo del Estado para protegerlo adecuadamente.

La salud es un derecho que conlleva un deber: el de cuidar la propia salud. El artículo 44 de la Constitución de la República establece que todas aquellas personas que

se encuentran en una situación en la cual potencialmente puedan exponerse a un quebranto de salud tienen el deber de cuidarse y de asistirse. A partir de ello, también se deriva la circunstancia de que el corolario es la aplicación de las energías, que de esa salud se derivan, a una actividad productiva.

En ese sistema lógico que consagra la Constitución no puede establecerse solo una de las partes en una relación de trabajo como enteramente responsable del cuidado y mantenimiento de las circunstancias que hacen a la salud e integridad física. Reiteramos que en esto hay responsabilidad compartida, pero principalmente del Estado, de manera positiva, en el orden de control y de regulación adecuada.

Por otra parte, partiendo del supuesto de que hay un bien jurídico a proteger, ¿ello implica que cualquier medida es adecuada? Esto nos traslada a la interpretación de la adecuación de la norma que se va a votar para el fin debido o querido. Esto, que se aplica a cualquier acto jurídico, también se hace con la ley.

Nosotros entendemos que la criminalización es un proceso que desde los poderes públicos se ha señalado como no adecuado a los objetivos que se persiguen por una sociedad civilizada. En este caso se termina consagrando, y de la maneara más radical. En todo caso, corresponde actuar antes de que ocurra el problema, y no, sencillamente, pautando la responsabilidad luego de que haya un problema. Cuando nos referimos a un problema, debemos hacer mención a que la ley establece ese problema en términos objetivos, de una manera poco precisa. En realidad, la ley está diciendo que el problema no es la afectación de la vida ni de la seguridad, sino la eventual y posible afectación futura. ¿Y afectación por parte de quién? El proyecto en estudio dice que es el empleador o, en su caso, quien esté ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección de empresa.

Si tomamos en consideración el concepto de trabajo como hecho -como ha enseñado el profesor Cassinelli desde hace medio siglo-, no nos cabe duda de que dentro del concepto de empleador debería integrarse al Estado. Cualquier interpretación en sentido contrario, es decir excluir al Estado de la responsabilidad que se crea por esta norma, sería ir en contra del texto constitucional. A partir de ello, las preguntas empiezan a surgir razonablemente. ¿Quién responderá dentro del Estado? ¿En qué sentido se entiende que es el empleador, el jerarca o quien ejerce efectivamente los poderes?

A continuación se hace referencia a la adopción de los medios de resguardo y seguridad laboral. ¿Cuál es el concepto que en el proyecto se plasma en cuanto a adoptar los resguardos adecuados? Especialmente, cuando refiere a aquellos previstos en la ley y en la reglamentación. Entendemos que esta referencia genérica y amplia, por medio de conceptos jurídicos indeterminados, es claramente inconveniente. Por tanto debería ser rechazada. Debe existir precisión a la hora de establecer un tipo penal, porque luego, la consecuencia práctica es que los individuos terminan compareciendo frente a los Juzgados penales en situaciones de una insatisfacción muy profunda del principio de seguridad jurídica, debiendo responder por conductas que, en principio, ni siquiera debieran generar preocupación o desvío de intereses por parte de aquellos que se encuentran en una actividad productiva.

Por último, en concordancia con lo que se había dicho recién, reiteramos que existe el deber de denunciar delitos -esto no es nuevo; todo funcionario público tiene, de acuerdo con lo que establece el Código Penal, y con el Decreto N º 500- que afecten su repartición. En este caso entendemos que la particular situación que se verifica generaría una exposición importante a los funcionarios que debieran efectuar un análisis acerca de la existencia o no de un delito que cometió un tercero fuera del ámbito de su repartición para proceder o no a la denuncia. También habría una dispersión posible de criterios con

la afectación jurídica para los particulares. Por ende, si se pretende que haya un máximo nivel de certeza, quizás la vía más adecuada sería la de recurrir, como hace el artículo 110 del Código Tributario, que asigna al jerarca del organismo la centralización de la definición de la política de denuncia dentro de un organismo determinado. Además, nosotros entendemos que esto debiera darse dentro del órgano de control, que en este caso no nos cabe que duda de que es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Estas son pautas que a nosotros se nos ocurren y son fundantes de una posición muy clara y contundente para el proyecto que está a estudio. Esto no quiere decir que no haya disposición plena a analizar caminos o vías que sean conducentes, adecuadas a proteger efectivamente lo que se quiere proteger. En este caso no es criminalizar indiscriminadamente, y ante situaciones abiertas, sino sencillamente proteger la integridad física de toda persona que gana su vida con el sudor de su frente.

SEÑOR ERRAMOUSPE.- Lo primero que debo aclarar es que las gremiales que hemos presentado este proyecto alternativo entendemos que puede contribuir a la dilucidación de este tema. No pretendemos penalizar al trabajador. Si criticamos la penalización del empleador, tampoco estamos para penalizar al trabajador. Esto sería un enfrentamiento vano que no llevaría a ninguna conclusión final.

Todas las delegaciones empresariales hemos coincidido en la protección, en la prevención y en tomar medidas efectivas que reconocemos no han tenido la efectividad que debieran haber tenido, cuando desde el seno del Estado hemos enfrentado accidentes que no podían haber sucedido nunca. Es obvio que han fallado algunos elementos. En ese orden creo que tanto el legislador como los empresarios y los trabajadores debemos encontrar las vías para que esto no suceda más. Esto es fundamental en un momento de pleno empleo, de crecimiento. Pero reiteramos nuestra posición que no es la de penalizar ni para un lado ni para el otro. En eso hemos volcado todo nuestro esfuerzo quienes presentamos este proyecto alternativo.

Como decía nuestra colega Cristina Fernández, lo hemos hecho con el mejor ánimo de contribuir y de brindar al legislador alternativas mucho más profundas en cuanto a la posibilidad de mejorar la estructura laboral de todos los trabajadores de nuestro país.

SEÑOR ABDALA.- Los integrantes de la bancada del Partido Nacional compartimos un criterio, pero seguramente esta es una opinión bastante más generalizada respecto a la interpretación y al análisis del proyecto que estamos considerando. Más allá de las coincidencias o discrepancias que tengamos, parece claro que la fórmula alcanza al sector público. Será materia de interpretación jurídica pero entiendo que cuando se hace referencia al empleador en sentido genérico, la aplicación en la práctica no será solo para los empresarios privados.

Por otra parte, creo que hay que valorar la presentación de este anteproyecto de ley. Me parece que representa un esfuerzo importante de las asociaciones empresariales que aquí están representadas. Por supuesto, esto implica un aporte sustantivo en cuanto a acercarnos insumos para el análisis y la discusión que, seguramente, la Comisión no pasará por alto. Además, creo que esta propuesta, por lo pronto, es bastante más abarcativa, ya que no se reduce o se limita a las eventuales consecuencias penales, sino que va por un camino que, a mi juicio, es muy necesario, que es el de la respuesta administrativa a los problemas vinculados con la siniestralidad laboral y con las condiciones vinculadas con la seguridad y la higiene en el trabajo.

Personalmente creo que las normas y las sanciones administrativas, y la fiscalización que realiza al respecto la Inspección General del Trabajo -y, por lo tanto, la

necesidad de contar con una policía laboral vigorosa y fuerte en esta tarea-, desde mi punto de vista es una parte sustantiva de la discusión y del análisis de este tema.

La pregunta que quiero formular creo que nos puede ayudar a todos a comprender el alcance de la solución que estamos analizando. Por supuesto, los proyectos de ley deben ser analizados en el sentido literal de las soluciones que contienen, pero nuestra responsabilidad a la hora de aprobarlos, obviamente, es la de intentar medir, prever o proyectar el impacto o las consecuencias materiales o reales que pueden generar esas soluciones -o cualquier otra- en la vida real.

Entonces, como en este momento estamos conversando con empresarios -que todos conocemos porque son representantes de Cámaras laborales y empresariales no solo exitosas, sino también numerosas y compuestas por empresas que, en general, son pequeñas y medianas- que en muchos casos, aunque no en todos, tienen hasta una relación de horizontalidad con sus trabajadores dependientes, en la que la dependencia es más bien formal y más formal que aparente, quisiera consultarles, teniendo en cuenta que son conocedores de la realidad laboral en la que están inmersos, cuál es, sensata y honestamente, el impacto o la consecuencia específica que una solución de estas características puede generar en la relación cotidiana entre trabajadores y empresarios. Creo que fue fácilmente perceptible que la visión general de los sectores empresariales presentes es negativa, o no es favorable, al proyecto de ley. En principio, eso es lo que deduzco desde el punto de vista objetivo; y ese es un análisis que vale, y mucho.

Por lo tanto, quisiera saber, desde el punto de vista de la realidad material de todos los días, de las relaciones laborales en las cuales los empresarios son protagonistas en el ámbito de las ramas de su actividad, pero también en el ámbito de su empresa en particular, si ellos advierten -por supuesto, no es una pregunta capciosa ni condicionada, ya que solo quiero preguntar a quienes viven la realidad laboral todos los días- que una solución de estas características puede llegar a generar algún riesgo para la confianza entre trabajadores y empresarios. Sin duda, esta no siempre existe, pero todos, desde el lugar que nos corresponde, debemos tratar de construirla o de ayudar a construirla, porque ello contribuye a la generación de un sistema de relaciones laborales armónico. Sin duda, no podemos pensar en que el conflicto siempre estará ausente pero, naturalmente, podemos pensar en una solución que nos conduzca a una situación de mayor paz y desenvolvimiento pacífico de las relaciones entre trabajadores y empresarios.

Esa es la pregunta concreta aunque de carácter general que quería realizar. En realidad, considero que es una buena ilustración que se nos puede dar, independientemente de las consecuencias normativas, de la redacción específica o de las fórmulas jurídicas que vayamos a aprobar o a analizar en el futuro. Por supuesto, valoro y agradezco la propuesta que se trajo el día de hoy, la cual será estudiada detenidamente en el curso del debate que está llevando a cabo esta Comisión.

SEÑORA FERNÁNDEZ.- Nosotros creemos que en la expresión de los diferentes proyectos está implícita nuestra concepción de las relaciones laborales.

En el primer caso se hace un énfasis en la parte punitiva, que está dirigida y orientada al empleador, como si el trabajador tuviera que recibir exclusivamente una protección casi paternalista de parte de este; por lo tanto, si el trabajador fracasa, por ser responsabilidad solo del empresario, este debe ser sancionado.

Por otro lado, en el proyecto que nosotros trajimos está concebida la etapa previa, que es la de la prevención que, fundamentalmente, supone transitar junto con los trabajadores en el aprendizaje, el involucramiento y la responsabilidad, que es un

ejercicio que vemos que en diferentes sectores de la sociedad se ha ido deteriorando. Además, entendemos que los mensajes que trasmitan las leyes están por encima de la parte jurídica, porque las leyes, si bien tienen una aplicación práctica, también llegan a la mente de la sociedad en su conjunto.

Entonces, ¿qué estamos proponiendo? Concretamente, cómo debe desarrollarse, naturalmente, la relación laboral entre trabajadores y empresarios, lo que debe hacerse -tal como señalaba el señor Diputado Abdala- construyendo confianza y responsabilidades en conjunto. En realidad, debemos transitar juntos en esto, que es totalmente fundamental y hace al desarrollo de las empresas, de sus actividades y, finalmente, al desarrollo del país, pero asumiendo cada uno la cuotaparte que le corresponde. Por supuesto, y sin ninguna duda, al empresario y al Estado les compete la tarea de difundir todo esto, como así también de capacitar al trabajador, darle las herramientas necesarias y enseñarle a utilizarlas para que aquello que todos queremos, que es que una mejor calidad de vida para los trabajadores -valor supremo por el cual hay que ir- esté verdaderamente consolidada. ¿Y en manos de quién? De los empresarios y de ellos mismos.

SEÑOR ERRAMOUSPE.- Solo quiero hacer una acotación, ya que la intervención de la señora Fernández fue muy completa.

En primer lugar, quiero agradecer que se haya formulado esta pregunta, porque en algunas ocasiones, enfrascados en este tipo de discusiones, perdemos la visión de la realidad, esa que vivimos día a día, tanto los empleadores, que tenemos miles de preocupaciones, como nuestros empleados, que también tienen muchas preocupaciones diarias.

Quisiera hacer una precisión con respecto a la microempresa. Los protocolos de seguridad propuestos, lejos de ser pensados en un salón y con power point, serán dados, como se dice habitualmente, "tête à tête", y serán charlados con nuestros trabajadores, tal como se hace con cada una de las cosas que se proponen como, por ejemplo: "Quedate acá, que voy al baño", porque en ocasiones somos solo dos o tres personas las que estamos trabajando. También será como decir: "Ponete el cinturón, porque si chocás te vas a lastimar". Esa es la realidad de todos los días y, en ese sentido, subrayo lo que dijo mi colega, ya que ese es el tipo de relaciones que buscamos, porque no queremos enfrentamientos que generen un clima imposible.

Tenemos ejemplos de grandes empresas, con grandes presupuestos, fundamentalmente en el área de las petroleras, que tienen protocolos de seguridad muy importantes, al punto que cuentan los días sin accidentes, cuyos rangos afectan sus cotizaciones en la Bolsa. Se trata de protocolos de seguridad tan rígidos que, hasta por el más mínimo error de parte de la supervisión o del empleador, implican sanciones de importante magnitud como la pérdida del puesto laboral del trabajador. Nosotros tenemos la ventaja, en este Uruguay microempresario -el panorama económico nacional, exceptuando un porcentaje ínfimo, es de micro y pequeñas empresas-, de tener una relación de familiaridad mucho mayor. Esto nos lleva a presentar propuestas alternativas para mejorar ese tipo de relacionamiento que buscamos, atendiendo a lo que decía el señor Diputado Abdala, sin perder de vista el principio de la realidad.

SEÑOR NALBARTE.- Respecto a la no inclusión de los trabajadores públicos en el proyecto de ley a estudio de la Comisión, queremos expresar lo siguiente. Nosotros los incluimos porque consideramos absolutamente legítimo que los trabajadores públicos tengan la misma protección. La Ley Nº 15.851 extendió la competencia de la Inspección General del Trabajo a la Administración Central, a los Gobiernos Departamentales, a los Entes Autónomos, a los Servicios Descentralizados y a las personas de derecho público

no estatales respecto a la materia seguridad, higiene, condiciones ambientales de trabajo y salud laboral en general. De manera que es absolutamente legítimo que dentro de cualquier proyecto también se incluya a los trabajadores públicos.

SEÑOR CAPALVO.- El señor Diputado Abdala estaba preocupado por la relación entre el empleado y el empleador. En nuestro grupo la mayoría de las empresas son de tipo familiar, en las que se tiene una relación muy estrecha con el empleado.

La preocupación que siempre tenemos es que este es un proyecto a nivel nacional, pero hay que analizar la realidad del interior, donde en todas las empresas la relación entre el empleado y el empleador es más que cercana.

En los empleados falta la cultura general en cuanto al riesgo que conllevan sus tareas. Siempre que el empleador se acerca a ellos para decirles: "Cuidado con esto que es un riesgo", ellos responden: "Quédese tranquilo que nosotros estamos cuidando". Y uno contesta: "No; es un riesgo".

Entonces, con este proyecto de ley se establece una responsabilidad, pero me parece que deberíamos ir paso a paso, generando una cultura en los empleados. La mayoría de los empleados buscan la comodidad en su actividad, dejando de lado el riesgo. En realidad, es una cultura de todos los uruguayos, como la de que si tenemos que estar a las 10, llegamos 10 y 15 o 10 y 30. Si no cambiamos la cultura del empleado, la relación será muy difícil. Ellos están acostumbrados a que uno les diga: "Ojo con eso que se te puede caer"; están acostumbrados a responder: "Quédese tranquilo", cuando quieren decir: "No joda". Estas cosas están latentes en todas las empresas y, ¡cuidado!, ahí se puede complicar.

Además, las empresas pequeñas no tienen la posibilidad de contar con un prevencionista permanente, que recorra los pocos puestos de trabajo para ver si los trabajadores están cumpliendo o no con las medidas de seguridad. Las empresas grandes forman parte de otra realidad. En las pequeñas uno tendría que estar permanentemente atrás de los empleados. Si no entienden que las tareas conllevan un riesgo y que ellos son responsables directos, la cosa se complicará.

SEÑORA FERNÁNDEZ.- Las empresas grandes necesitamos confiar plena y absolutamente en cada uno de nuestros empleados. Por eso es tan importante la tarea de los empleadores, capacitando y fortaleciendo la organización.

SEÑOR VIDALÍN.- Algo que siempre me gusta decir es que tienen la dicha de contar con una mujer maravillosa como Elvira: dinámica, comprometida, con sentido común, brillante, fundamentalmente como ser humano. Eso les vale estar acá, en este diálogo con la Comisión. Somos egoístas cuando no sabemos valorar y decir las cosas como son.

Es importante reconocer el hecho de que se realice este tipo de aporte, realmente valioso. Hace unos días, cuando me visitó el autor del proyecto, junto con el doctor Gagliardi, encontramos personas que no solamente venían a expresar su oposición sino a traer propuestas. En nuestra sociedad es muy fácil decir "Me opongo", en lugar de proponer. Esto lo tenemos que valorar mucho.

También debemos valorar el hecho de que en la prevención se parta de la base de los Convenios Internacionales Nº 155 y Nº 184, y de que el proyecto no evada las responsabilidades del empresario. En el tratamiento de la temática en esta Comisión, estos aportes serán muy importantes.

Quiero reconocer públicamente, lo comentaba con mi colega, el señor Diputado Abadala, que la bancada oficialista, a través de su proyecto, ha hecho un esfuerzo por

mejorar y por adaptar los criterios que se han ido escuchando. En el seno de esta Comisión tratamos de predicar y de poner en práctica estos principios para legislar con sentido común y con responsabilidad, adaptados a estos tiempos que fluyen muy dinámicos, para que no sean leyes momentáneas o de aplicación inmediata, sino con una vigencia en el tiempo.

Felicito a la delegación, que ha sido tremendamente correcta y cuyas expresiones serán muy valiosas para esta Comisión.

SEÑOR PUIG.- Saludo a la delegación y, al mismo tiempo, destaco el aporte que realiza una de las Cámaras al presentar una alternativa. En estos dos años en que hemos considerado el tema esta es la primera vez que se ofrece una redacción alternativa. Hice una rápida lectura de la propuesta y si bien, desde mi punto de vista, creo que no cumple con lo que nos estamos planteando hoy, sin duda que, personalmente, la tendré muy en cuenta en el futuro, en particular en los aspectos que tienen que ver con el desarrollo de las reglamentaciones y normativas en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Se ha dicho que este es un proyecto basado, fundamentalmente, en aspectos punitivos, al margen de otras situaciones. Nosotros partimos de la base -debe figurar siete u ocho veces en las versiones taquigráficas de esta Comisión- de brindar respuestas integrales a través de mecanismos que se vienen desarrollando como, por ejemplo, el análisis de la realidad que determina los accidentes en el país, donde muere un trabajador por semana en accidentes de trabajo -esto no lo he escuchado en ninguna exposición-, donde cada dos días un trabajador queda con una discapacidad permanente, con una cifra en torno a los cincuenta mil accidentes laborales de diferente gravedad en el año. Reitero que nosotros planteamos respuestas integrales. En primer lugar, tenemos que lograr una sensibilización sobre el tema, aspecto que hasta hace un tiempo estaba totalmente solapado en el país. Esa crónica roja a la que hacía referencia no forma parte de los titulares de ningún canal de televisión, los que tampoco ponen una cámara frente a la emergencia del Banco de Seguros del Estado para entrevistar a la madre o a la viuda de un trabajador y saber en qué condición queda su familia. Entonces, la sensibilización sobre el tema resulta fundamental.

A la vez, debemos apuntar al cambio cultural, que resulta imprescindible para todos los actores y sobre el que estamos trabajando. También es importante la fiscalización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que ha avanzado sustancialmente, aunque aún hay un largo camino para recorrer, así como la adopción de normativas de carácter penal. Se trata de un universo de situaciones que también implican aspectos como los que viene asumiendo el sindicado de la construcción. Cuarenta mil trabajadores de la construcción firmaron una planilla para que se descontara una hora de trabajo cuando muere un trabajador en un accidente de trabajo a fin de asistir a su familia. Aquí no ha habido un planteamiento que apunte a sostener que esto se trata exclusivamente de una normativa penal. Este es el contexto, el entorno en el cual se viene trabajando.

Voy a hacer algunas precisiones en cuanto a ciertos temas que se mencionaron. Este proyecto no excluye al sector público. Habla del empleador, y comentábamos con el señor Diputado Tierno que en el título efectivamente debe referirse al empleador y no al empresario cuando alude a la empresa porque no hay una exclusión del sector público en esta normativa.

También se dice que este proyecto establece la responsabilidad objetiva porque se refiere a cuando no se adopten los medios de resguardo y seguridad laboral previstos por la ley en su reglamentación. Esto no es responsabilidad objetiva, porque a texto seguido expresa: "de forma que ponga en peligro grave y concreto la vida, la salud y la integridad física del trabajador". No se trata de cualquier desconocimiento de las normas de

resguardo sino de cuando se pone en peligro grave y concreto la vida del trabajador. Es bueno señalar eso porque, de lo contrario, estamos discutiendo sobre un proyecto que no es el presentado.

Por otra parte, se alude a la modificación del artículo 83 del Código del Proceso Penal que establece la posibilidad de que el denunciante y el damnificado tengan acceso al desarrollo del presumario, y se dice que aquel que podría ser civilmente responsable no tiene acceso. Esto no es así, porque en el último párrafo de ese artículo está claramente establecido que también tendrá acceso al presumario y podrá proponer el diligenciamiento de pruebas. Sin duda que ese no es un avance exclusivo de nuestro país. Legislaciones avanzadas como la española, la británica, la italiana, la belga, la peruana y la venezolana han recorrido un camino en materia de la tipificación del delito de peligro.

En la legislación española, por ejemplo, Emma Benavides Costa, en la "Revista Jurídica de Cataluña", expresa que "Hay un principio fundamental en relación con la seguridad en el trabajo, plenamente arraigado en la conciencia de nuestra sociedad, cada vez más firme en los países civilizados, e inspirador de la legislación vigente en esta materia, en virtud del cual toda persona que ejerce un mando de cualquier clase en la organización de las tareas de unos trabajadores tiene como misión primordial el velar por el cumplimiento de las normas de seguridad anteponiéndolas a cualquier consideración. Una elemental escala de valores nos dice que la vida e integridad física de las personas se encuentra por encima de cualesquiera otros, singularmente por encima de los de contenido económico". Y la OIT sostiene que trabajo decente es trabajo seguro. Esta es la filosofía, que se podrá compartir o no -es muy bueno que se discrepe y se plantee que no se está de acuerdo-, en la que está inspirado este proyecto que ha tenido muchas modificaciones, porque se ha intentado tener en cuenta el bien a tutelar, es decir la vida y, al mismo tiempo, otro derecho humano fundamental como el de la libertad.

En ese marco hemos convocado a penalistas y laboralistas, y como bancada del Frente Amplio hemos trabajado y hemos aprobado por unanimidad este proyecto.

Quería señalar estos aspectos no por sentirnos depositarios de la verdad sino, simplemente, para clarificar la visión que tenemos sobre el tema, en el que seguramente todos estaremos interesados en avanzar procurando la protección de la vida.

Muchas gracias.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS.- Agradecemos la visita de la delegación que nos acompaña hoy para considerar un tema harto importante. Me parece que la temática de la seguridad e higiene en el trabajo es la nueva cuestión social del siglo XXI. Así como en el siglo XX las condiciones generales de trabajo poco a poco se fueron ajustando y eso dio lugar a la denominación de "cuestión social", creo que la cuestión social del siglo XXI es esta temática.

Lamentablemente, muchas veces nos pasa que lo urgente deja de lado lo importante, y cuando pensamos en mecanismos de cooperación de trabajadores y empresarios los proyectamos por productividad u otra temática que no antepone a mi juicio la principal, que es la relacionada con la seguridad e higiene en el trabajo, o las condiciones y medioambiente de trabajo. En el Uruguay se ha trabajado en estos temas, pero quizá no hemos logrado extender una mejora de las condiciones de trabajo como se debería en todos los tipos de trabajo. En la década del ochenta se avanzó bastante en este sentido. Como decía el doctor Nalbarte, la primera ley tiene casi cien años y en la década del ochenta, cuando se hizo el Decreto general Nº 405 de 1980, se trabajó bastante en la temática de la construcción; lo mismo sucedió cuando se elaboró el

Decreto Nº 111, en el año 1990, y volvió a trabajarse en el tema cuando se redactó el Decreto Nº 89 de 1995, mejorando el viejo Decreto Nº 111/90 de la construcción. Luego quizás se trabajó poco, mejorando algo en el área de la forestación.

La primera referencia sobre la lectura que hice del proyecto que ustedes proponen es que involucra al Banco de Seguros del Estado, actor fundamental que durante muchos años hizo una tarea muy importante y que por distintos motivos, que no vienen al caso -porque no se trata de cobrar cuentas ni de marcar errores, que los hubo por responsabilidad de todos, así como de Gobiernos de color político diferente-, dejó de hacer algunas cosas. Creo que ahora está retomando algunas de ellas, pausadamente, como por ejemplo las estadísticas, que resultan centrales para saber dónde estamos parados.

Otro aspecto que visualizo en el proyecto que ustedes han traído es un enfoque tripartito y de prevención, dos elementos que me parecen centrales e importantes. No hay norma jurídica que castigue un hecho luctuoso en lo laboral que sea efectiva si nosotros no concientizamos a los trabajadores; hay que hablarles al corazón, al cerebro y a la cartera. Nosotros debemos poner en la agenda pública la discusión de este tema.

Más allá de la temática de la penalización de los empleadores por los accidentes de trabajo, he tenido experiencia al respecto porque en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social me tocó examinar un andamio clausurado, que se siguió utilizando donde luego hubo una muerte. Sin vacilar, concurrí a la Justicia Penal a denunciar un delito por desacatar una norma.

Quiero remarcar que estamos trabajando en el buen sentido. Si se trata de poner una norma que clarifique cuándo va a haber responsabilidad penal, buscaremos los límites correspondientes. En esta reunión se ha hecho un aporte importante. Los trabajadores, por áreas y en conjunto con los empresarios y en forma tripartita, deberán ponerse a trabajar. Las Comisiones de seguridad conjunta son centrales.

Por otra parte, debemos involucrar la salud. Muchas veces hablamos de seguridad y parece que la salud laboral fuera por otro lado. No vemos cuándo los temas de salud están vinculados con lo laboral, y debemos enganchar ambos temas. De lo contrario, el Estado va a trabajar de forma dispersa, pero en los mismos temas. Tenemos trabajando al Banco de Previsión Social, al Banco de Seguros del Estado, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al de Salud Pública. Debemos unificar el accionar de los actores estatales y el de los trabajadores y los empresarios para mejorar las condiciones de trabajo.

Muchas veces no reclamamos condiciones de trabajo porque partimos del supuesto de que están, pero no nos damos cuenta de que ese presupuesto es indispensable para la felicidad humana. Cuando el trabajador busca un empleo para llevar el pan a su familia, partimos de la base de que está sano y, muchas veces, no atendemos la forma de proteger estos elementos centrales.

Doy una muy buena bienvenida a este trabajo y me parece que tiene que ser base para pensar en la globalidad de toda esta temática. Me gusta que nos entusiasmemos por mejorar el accionar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Me parece central lo forma en que se involucre el Banco de Seguros del Estado; creo que debemos incluir también al Banco de Previsión Social.

Todos sabemos que los accidentes de trabajo le cuestan al país cientos de millones de dólares; por la década del 90, era algo más de US$ 390:000.000. Desconozco las cifras actuales porque las estadísticas no son claras. El hecho de que nos visite la señora

Directora del Banco de Previsión Social, contadora Elvira Domínguez, nos asegura que la institución se va a involucrar en toda esta temática.

Vamos a estudiar con cuidado la nueva redacción que nos presentó la bancada oficialista. Vamos a tratar de involucrar todas las temáticas para dar una lógica sistemática a toda la relación laboral que no esté vinculada solamente a sanciones o prevención. No debemos hacer un abordaje parcial sino pensar en mejorar las relaciones laborales.

SEÑOR CAPALVO.- Ya hemos hablado del proyecto y de las sanciones.

En lo particular -creo que es el espíritu de todos-, lo que más me importa es que de esto salga un beneficio para los trabajadores; debe resaltarse la seguridad de cada uno de ellos. No se trata de que estemos en contra de todo. Además, cualquier empresario quiere tener al trabajador con buena salud y que esté tranquilo. El espíritu es que el trabajador sea sano: no importa su nacionalidad, color de piel, religión, etcétera. Todos los empleadores sabemos que nuestras empresas funcionan gracias a los trabajadores que tenemos: cuanto mejor los tengamos, mejor será. De todos modos, debemos buscar algo ecuánime para las partes.

SEÑORA DOMÍNGUEZ.- Debemos ser conscientes de que estamos ante un universo de unas 200.000 empresas, muchas de las cuales son grandes y otras son micro y pequeñas empresas. La realidad -apunto a lo señalado por el señor Diputado Abdala- de la micro y pequeña empresa hace que probablemente no podamos llegar a todos con la comunicación, con la información o con la intención de un protocolo. Por lo tanto, si hay que hacer algún tipo de reglamentación, hay que considerar esas particularidades. Ni el Ministerio, ni el BPS, ni nadie puede controlar a 200.000 empresas. Si vamos al 2,5% de las empresas, estamos con casi un 50% de los trabajadores. Entonces, aprobemos leyes que sean aplicables y no normas que luego -como dijo el señor Diputado Vidalín- no puedan ponerse en práctica; quizás deba haber cierta gradualidad en cuanto al acercamiento de las empresas grandes a las chicas.

De todas formas, pretender que esto se cumpla de un día para el otro en una micro y pequeña empresa es una utopía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero señalar que el espíritu de los señores Legisladores que trabajamos en esta Comisión, seguramente, sea el mismo que el de ustedes.

Les agradecemos su presencia en el día de hoy, los aportes realizados y la propuesta escrita de una redacción alternativa para el proyecto.

(Se retira de Sala la contadora Elvira Domínguez, Directora del Banco de Previsión Social, y la delegación de empresarios de varios rubros laborales).

(Ingresan a Sala delegaciones de la Cámara Mercantil de Productos del País y de la Cámara de Industrias del Uruguay).

——La Comisión da la bienvenida a la delegación de la Cámara Mercantil de Productos del País integrada por su Vicepresidente, el ingeniero agrónomo Ricardo Hahn; su asesor laboral, doctor Roberto Falchetti; y el contador Gonzalo González Piedra, Gerente General. La Comisión también tiene el gusto de recibir a la delegación de la Cámara de Industrias del Uruguay integrada por el señor Andrés Fostik, de la Comisión Socio Laboral; el doctor Gonzalo Irrazábal, asesor jurídico; y a los señores Ruben Castro y Luis Panasco.

Esta Comisión está considerando una nueva redacción del proyecto de responsabilidad penal del empresario. Como es habitual, estamos llevando a cabo una ronda de contactos para que las distintas partes involucradas puedan hacer sus aportes.

SEÑOR FALCHETTI.- Vamos a formular una breve exposición, en función de los tres días hábiles que hemos dispuesto para analizar este segundo proyecto, a través de comentarios preliminares y esquemáticos.

La utilización de figuras penales de peligro, como se hace en el proyecto, puede entenderse como un uso indebido de la amenaza penal, es decir, como una forma de criminalizar las conductas, a modo de reafirmar su obligatoriedad jurídica, en lugar de optar por las sanciones administrativas o laborales correspondientes, o en lugar de recurrir a la prevención o educación. En este contexto, el actual proyecto agrava la responsabilidad del anterior, porque ya no se exige un daño concreto para encarcelar al empresario sino que alcanza la mera posibilidad de ocurrencia; no otra cosa es el delito de peligro.

Asimismo, el proyecto merece serios reparos ya que confunde el poder de dirección de la empresa con la efectiva adopción e implementación de las medidas de seguridad correspondientes. El derecho penal, a diferencia de lo que puede ocurrir en otras áreas, prohíbe rotundamente la responsabilidad objetiva. En otras palabras: nadie debería ser llamado a responsabilidad penal meramente por hechos de terceros. En el campo de la responsabilidad penal una persona es responsable por lo que hace, y no por lo que es.

Se insiste en suponer que las personas que dirigen la empresa tienen siempre, y en todo momento, el dominio efectivo del hecho y de todo lo que acontece en ella. A nuestro criterio, lisa y llanamente no se tiene en cuenta la realidad.

Paralelamente, no pueden dejar de señalarse las serias dificultades interpretativas y el consiguiente detrimento a la seguridad jurídica que habrá de suscitarse en torno a la expresión "que pongan en peligro grave y concreto". Además, se prevé que, tanto el denunciante como el damnificado y el tercero civilmente responsable, tendrán pleno acceso al expediente durante todo el presumario e, inclusive, podrán solicitar diligencias probatorias. Nada se dice de los derechos del denunciado. Por lo demás, esta modificación excede largamente la responsabilidad por accidentes laborales e inexorablemente regirá para todas las investigaciones penales. Por la innegable relevancia del tema en cuestión, y atendiendo a que el propio Parlamento tiene a estudio la aprobación del nuevo Código de Proceso Penal, si la intención es modificar el régimen procesal del denunciante parece que no es este el proyecto ni el momento para realizar esta reforma.

Este proyecto, al igual que el anterior, sigue basándose en responsabilizar exclusivamente al empleador o a sus representantes por los accidentes de trabajo, concepción que a la fecha está superada.

La tendencia moderna en esta materia es separar el concepto de accidente del de culpa. Hoy en día no se indemnizan solamente los accidentes producidos por culpa del empleador, sino todos los accidentes producidos a causa o en ocasión del trabajo e, inclusive, con culpa del trabajador, y también por fuerza mayor.

El proyecto parte de la base de la existencia de una obligación de seguridad, concepción que también ha sido superada por la normativa de la OIT. En efecto, el Convenio N° 155 de la OIT, ratificado por ley nacional y reglamentado por el Decreto Nº 291 de 2007, aprobado de manera tripartita en su proyecto, quita expresamente esta obligación de seguridad para poner énfasis en la obligación de prevenir "en todo aquello que sea factible y razonable", lo que descarta la existencia de una obligación genérica y

absoluta de seguridad. El proyecto generaliza en la protección de accidentes de trabajo a todas las personas que trabajen para el Estado, lo que en sí no parece una mala idea; y los jerarcas públicos quedarán comprendidos en una eventual responsabilidad penal. Pero también "criminalizará peligros" que ocurran en un hogar, una cooperativa, una pequeña empresa o un quiosco.

Luego del Convenio N° 155 de la OIT, el empleador no es el único involucrado en la prevención de los riesgos laborales. Los trabajadores y sus organizaciones intervienen en los ámbitos de cooperación en materia de seguridad e higiene, cumpliendo el mandato de dicho Convenio y de su Decreto Reglamentario N° 291/2007. En esta perspectiva no parece apropiado responsabilizar penal y exclusivamente al empresario o a sus representantes por lo que sucede en ese ámbito, inclusive por situaciones en las cuales el empleador no tiene, en los hechos, dominio directo de la situación.

Debe observarse, además, que el proyecto modifica la Ley N° 16.074, sobre accidentes de trabajo. Conforme a su actual redacción, el empleador deja de estar cubierto por el seguro cuando actúa con dolo o culpa grave; con este nuevo proyecto se le pretende excluir, además, del seguro cuando actúa con culpa leve. En este contexto cabrá preguntarse para qué servirá el seguro de accidentes ya que cubrirá al empleador solo cuando haya actuado sin dolo, sin culpa grave y sin culpa leve. Esta dificultad en lograr el amparo del seguro de accidentes planteará nuevamente aspectos sobre su constitucionalidad.

¿Es constitucional establecer un seguro obligatorio con el Estado, donde este fija unilateralmente las primas de ese seguro? ¿Es constitucional ese seguro cuando prácticamente no va a cubrir a quien lo contrata? Alguien que actuó sin dolo, sin culpa grave ni culpa leve no tiene responsabilidad alguna y, en consecuencia, no necesitaría el seguro que el Estado le obliga a contratar.

En síntesis, estimamos que desde el punto de vista jurídico el proyecto responde a una concepción superada de la previsión social, es redundante porque ya hay figuras penales para casos extremos en la materia, puede resultar inconstitucional al consagrar la responsabilidad personal objetiva de quienes están fuera del dominio del hecho e, inclusive, puede afectar la legitimidad del seguro obligatorio de accidentes de trabajo. O sea que el proyecto, persiguiendo una finalidad loable como la reducción de accidentes de trabajo, que todos compartimos, en nuestra concepción erra los caminos propuestos.

Habida cuenta de las consideraciones precedentes, estimamos conveniente que el proyecto no debe ser aprobado.

Muchas gracias.

SEÑOR FOSTIK.- Agradecemos la atención de la Comisión por invitar nuevamente a la Cámara de Industrias a expresarse con respecto a este proyecto de ley -ahora modificado- sobre accidentes laborales.

El doctor Irrazábal y quien habla integramos la Comisión de Relaciones Socio Laborales, que abarca el estudio y seguimiento de casos como este. También nos acompaña el Vicepresidente de la Cámara de Industrias, Luis Panasco, Vicepresidente de Pymes y viejo conocido de ustedes.

Tuvimos la oportunidad de concurrir a la sesión de la Comisión del pasado 10 de abril, donde se dio un muy interesante intercambio. Leyendo la versión taquigráfica antes de venir noté que en algunas de las intervenciones finales nos expresaban que la opinión institucional que presentamos iba a enriquecer la discusión y que los insumos que

dejábamos eran dignos de analizar, reconociendo la voluntad de la Cámara de Industrias de aportar en serio en este tema tan delicado.

Hoy nos presentamos exactamente con el mismo ánimo de aportar sobre el trabajo; me limitaré a remarcar algunas preocupaciones que se mantienen desde abril a la fecha.

Por ejemplo, un tema que en su momento consideramos fue las Pymes o Mypes. Entendemos que la aplicación práctica de una ley como la propuesta necesariamente debería atender esta realidad. Agregando legislación aún más severa penalmente en una unidad productiva de hasta cuatro dependientes quizás no resolvamos el problema sino que, involuntariamente, podríamos crear otro de tipo social. Estamos reiterando el mismo concepto que planteamos en aquel momento.

En aquella visita de abril también les informábamos que desde hace décadas contamos con un delegado empleador titular dentro del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo -Conassat-, formado por la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social -participa el propio Inspector General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-, el Banco de Seguros del Estado, el Ministerio de Salud Pública, el BPS, trabajadores y empleadores, de donde parten las políticas nacionales en materia de seguridad y salud.

A mediados de setiembre la Inspección General de Trabajo ha presentado el Reglamento definitivo para la aplicación, a nivel nacional, del Convenio Internacional N° 161 de la OIT que, entre otros, incorpora al médico y al prevencionista obligatorio en todas las empresas, con funciones asignadas muy importantes. Entre ellas tenemos el asesoramiento sobre planificación y organización del trabajo que pueda afectar la salud y la seguridad de los trabajadores tales como el diseño de los lugares de trabajo, la selección, el mantenimiento y el estado de los equipos y la maquinaria, así como los equipos de protección individual y colectiva, y las sustancia utilizadas en el trabajo; la participación en el desarrollo de programas para el mejoramiento en las condiciones prácticas de trabajo, así como en las pruebas y evaluación de nuevos equipos; el fomento de la adaptación del trabajo a los trabajadores y la participación en el análisis de los accidentes de trabajo, debiendo llevar un registro estadístico de los mismos; elaborar planes y programas de emergencia y contingencia para el caso de los siniestros dentro de la empresa.

Asimismo, quiero señalar que hay actividades como la industria química, que va a la vanguardia porque de alguna forma se le ha dado prioridad a aquellos sectores que más lo necesitaban. Es decir, estamos hablando de algo que está en funcionamiento. No siempre coincidimos con el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Hace un mes, refiriéndose al proyecto a estudio, manifestó que hay que trabajar en la prevención de los accidentes, porque generar conciencia es más que una norma penal. Así también lo entiende la Cámara de Industrias del Uruguay: acá coincidimos plenamente con la visión del Ministro Brenta.

Entendemos que de aprobarse ahora -lo subrayo- y en la condición en que está el proyecto le quitaría el oxígeno necesario para aplicar a nivel nacional esta nueva reglamentación del Convenio Internacional que lo que intenta es que de una vez por todas vayamos por el camino serio a atacar el problema para corregirlo desde su origen.

SEÑOR IRRAZÁBAL.- Coincidimos con los aspectos objetados por la Cámara Mercantil, que suscribimos y titulamos en su oportunidad, como la consagración del delito de peligro -una especie de cheque en blanco para determinadas situaciones que no se definen en la norma- y la responsabilidad objetiva y sus posibles inconstitucionalidades. Esta es una norma que corta transversalmente todo el ordenamiento jurídico y que

escapa, muchas veces, a lo que es solo la visión empresarial. Acá habrán escuchado al Instituto de Derecho Penal y a otras organizaciones que resultan afectadas también por la norma.

A su vez, quiero agregar algunos de aspectos que creemos que le faltan al proyecto. En primer lugar, si hay algo que es característico en las relaciones laborales es que son bilaterales, sinalagmáticas, que generan derechos y obligaciones que se interrelacionan. En ese mismo sentido, que es la columna vertebral de las relaciones laborales este proyecto castiga al empleador -con todas las críticas y defectos que señalaba el doctor Fostik-, pero nada dice cuando es el empleado, que teniendo los medios a disposición, hace exactamente lo mismo.

El artículo 1º dice que será el empleador o en su caso quien ejerciendo efectivamente el poder de dirección en la empresa no adoptara los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, salud e integridad física del trabajador; ¿qué pasa si existiera un trabajador que disponiendo de los medios de resguardo, seguridad laboral o elementos de protección personal previstos en la ley y su reglamentación no los utilice, de forma que ponga en peligro grave y concreto su vida, su salud o su integridad física? Es la misma conducta mirada desde el otro ángulo, por parte del trabajador, en una relación bilateral, sinalagmática, que no cumple con su obligación y no tiene ninguna consecuencia y, del otro lado, con una de las consecuencias más graves que puede imponer un ordenamiento jurídico.

Si hay algo que además de lo expresado en Sala se le puede endilgar a este proyecto es que no tiene el equilibrio, la mesura ni la ponderación sobre las responsabilidades y derechos de las partes. Sin duda que esto le falta al proyecto de ley, porque la misma conducta es sancionada en un caso con la pena más grave y, en el otro, ni siquiera se hace mención a ella.

Creemos que si en un caso no se le proporcionan determinados elementos y, en el otro, habiéndoseles proporcionado no se utilizan, hay que buscar alguna forma de equilibrar esa mirada miope de la realidad que, en definitiva, castiga injustamente a una sola de las partes, más allá, como dije, de no compartir el concepto. Este es un aporte más a la visión que se tiene desde el sector.

Siguiendo con una visión crítica, pero también destacando la posibilidad de que se pueda realizar algún aporte, creo que el concepto de empleador es muy amplio y podría ser susceptible de alguna interpretación. Creemos que se podría profundizar, como lo hace el artículo 3º de la Ley Nº 16.074, diciendo que a los efectos de la presente ley, entiéndese por patrono toda persona, de naturaleza pública, privada o mixta, que utilice el trabajo de otra, sea cuál fuere su número: y por obrero o empleado, a todo aquel que ejecute un trabajo habitual u ocasional, remunerado, y en régimen de subordinación. Creo que si utilizamos el mismo lenguaje y la misma sintaxis el derecho se deviene más coherente, más sistémico y menos dual en su interpretación, aplicación y ejecución.

Por lo que hemos analizado seguramente este artículo tiene una similitud muy grande con la legislación española. En esta hay una larga exposición sobre las estadísticas con que cuenta España en materia de accidentabilidad

Precisamente, como la exposición de motivos del proyecto anterior no expresaba de manera manifiesta que no se contaba con estadísticas, creemos que el artículo carece de una obligación que sería importante para todos. Me refiero a imponer al organismo específico y competente en la materia, como el Banco de Seguros del Estado, la obligación de elaborar y difundir en forma semestral, o con mayor frecuencia, cifras

estadísticas sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con la máxima desagregación posible, distinguiéndose por sectores de actividad, por subsectores, causas, grado de lesiones sufridas, recuperación y todo otro dato que permita identificar claramente las áreas y la evolución de la siniestralidad, y el análisis para la definición de políticas de prevención por parte de las autoridades públicas y empresariales del sector privado. Cabría aclarar que dicha información debería ser de acceso público y difundirse a través del sitio web institucional del Banco de Seguros del Estado u otros medios de difusión que dicha Institución considere pertinente.

Creo que este proyecto de ley adolece, además de lo dicho por quien me precedió en el uso de la palabra, de equilibrio y ponderación necesarias de las únicas dos partes de la relación laboral, que son los trabajadores y los empresarios.

Para finalizar, reitero que el trabajador que disponiendo de los elementos de seguridad no los use estará poniendo en riesgo su vida, la de sus propios compañeros de trabajo y sacrificará a su familia ante un lamentable accidente, y que será el Estado quien deba responder, a través de las distintas partidas de que se dispone, como pensiones o partidas por invalidez. Entonces, consagramos un delito de peligro y no sancionamos al trabajador, que habiéndosele proporcionado todo, igual pone en riesgo su vida, altera el equilibrio de su familia, pone en riesgo su salud y su integridad física y la de sus propios compañeros de trabajo. ¿No será esta la forma de educarlo? ¿No será la forma de concientizarlo? Creemos que sería interesante analizar ese aspecto.

Si buscamos la educación y la sensibilidad, no vemos otra forma de ayudar que caminar por la instrucción obligatoria, por decirlo de alguna manera.

Para poder mejorar un proyecto de ley -como todas las normas que se puedan dictar en el país o en cualquier parte del universo- es necesario contar con datos. Si esos datos no se tienen, seguramente las normas quedarán inoperantes en el tiempo.

Si el Banco de Seguros del Estado tiene datos, tiene la obligación de brindarlos. Y si no los tiene, tendrá la obligación de obtenerlos y difundirlos. Solo así habrá políticas de Estado, políticas empresariales y políticas desde los sindicatos tendientes a disminuir este grave problema.

SEÑOR HAHN.- En esta instancia represento a la Cámara Mercantil.

El doctor Irrazábal me sacó casi todos mis argumentos y por eso es muy poco lo que puedo agregar. Hablo desde el punto de vista de un empresario exportador y no tengo formación legal. Casi el cien por ciento de lo que nosotros trabajamos es para exportar. Y también hablo desde la óptica de una empresa que por razones de convicción tiene programas de seguridad desde hace años. Y somos parte de un conglomerado internacional que lleva muy cuidadosamente el tema de la seguridad ocupacional. Es una de sus prioridades y en algún momento ha sido más importante que el propio negocio.

La inversión que hay que realizar en las plantas de cualquier naturaleza, en los comercios o en las industrias para asegurar la seguridad es significativa. Por lo que sé el grueso de la industria nacional, el comercio y los pequeños industriales no están preparados. Las instalaciones eléctricas, el trabajo en altura, las protecciones de los motores y una infinidad interminable de medidas significativas son necesarios para asegurar el objetivo de la compañía, que es cero accidente. Cuando hablamos de cero accidente hablamos de cero accidente en la planta y en el domicilio del empleado. Nuestro objetivo es que la familia también tenga conciencia del tema.

Consideramos un accidente propio aquel que se genera cuando un empleado de la empresa se está trasladando a su trabajo con una moto u otro vehículo y sufre algún

percance. Ese accidente es parte de nuestro problema. Yo me pregunto quién va a ser el organismo que va a regular y decir que una empresa está capacitada para operar. Por ende, tantos los empresarios como los obreros nos obligamos a cumplir con las normas. Y también a saber qué plazo hay para poner las empresas en orden. Fundamentalmente, me refiero a las empresas medianas y pequeñas y no a las grandes. Estas tienen más mecanismos de inversión y de establecer las medidas necesarias.

La segunda pregunta que me hago con respecto a este proyecto es quiénes son los responsables de los accidentes desde el punto de vista del Estado. Cuando hay un accidente como uno que ocurrió hace poco tiempo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ¿el que va preso es el Ministro? ¿Cómo se determina la responsabilidad del empleado público? ¿Es esto un saludo a la bandera? ¿Es que el Estado va a ser impune de los accidentes que en sus instalaciones se provocan?

Por último, quiero decir que comparto con el doctor Irrazábal especialmente la preocupación por la aplicación y el uso de las medidas de seguridad por parte de los empleados; no todas son cómodas y en general hay que adaptarse a su uso: hay que estar enganchados en las líneas de vida; los zapatos de protección industrial son calurosos; hay que usar los mamelucos para evitar lastimaduras; las antiparras; las máscaras. ¿Qué pasa cuando el empleado no las usa, si bien están a su disposición? ¿Cómo se juzga eso desde el punto de vista de nuestra responsabilidad penal si sucede algo? Vamos a suponer, por ejemplo en el caso del arroz, que arriba de una estiba la están desarmando -algo muy común-, y no se enganchan a la línea de vida que tienen todos los galpones de la empresa. ¿Qué pasa? ¿Soy responsable penalmente por una omisión o porque al trabajador le molesta estar enganchado al cinto? ¿Cómo contrabalanceamos eso? ¿Qué actitud puedo tomar legalmente? ¿Qué protección legal tengo yo como empresario para prevenir o evitar que esa persona no cumpla con las normas?

Todas estas son reflexiones que complementan en cierta manera lo que tan bien han argumentado los doctores Falchetti e Irrazábal. Quería señalarlas para que se sepa que desde el punto de vista del empresario hay un montón de dudas frente a una amenaza tan concreta de que podemos ir presos el día de mañana por el peligro de que pueda suceder algo.

SEÑOR PANASCO.- Más que como empresario voy a hablar como técnico en la materia. Creo que los fundamentos legales están bien establecidos.

Por otra parte, desde la propia Cámara de Industrias hemos creado un grupo de trabajo junto con el Poder Legislativo, partiendo de la base de que no podemos quejarnos de las leyes cuando ellas son aprobadas, sino que tenemos la responsabilidad de estar en los dos ámbitos. Debe ser así en el Poder Legislativo para intentar que las leyes que se aprueben sean de aplicación práctica. Dentro de ese espíritu voy a decir algunas cosas.

Respeto muchísimo la prevención. Creo que aquí nadie está en desacuerdo con esto. Si hay algo que es común a todos es la prevención. Pero la prevención tiene una parte legal y una parte práctica. Nosotros deberíamos partir de la parte práctica. Entiendo que en el Poder Legislativo deberíamos hacer una convención con todas las partes, y hacer un debate de realidades. Quizás ello alimente de alguna forma. Responsabilidades para todos, y no solo para una parte. Creo que eso no está equilibrado ni va a ser efectivo si todas las partes no asumimos lo que nos corresponde.

Quisiera saber si fueron citados aquí los mandos medios de las empresas y de los Entes del Estado. ¡Cuidado!, que ellos son los que irán presos. Quizás ellos puedan dar

algunos argumentos desde el punto de vista práctico de lo que sucede en el día a día y de lo que ocurre en el terreno, como que no se usan los elementos de seguridad, etcétera. Creemos que deberían dar su punto de vista, porque son ellos los que se verán afectados. No olvidemos que en los últimos años los mandos medios han sufrido muchísimo, tanto desde la parte laboral como desde la empresarial; ellos son el jamón del sándwich, los que tienen el mayor contacto con la parte laboral. Me estoy refiriendo a empresas medianas y de cierto porte, porque es probable que el empresario, para poder vender, esté en otra parte del mundo. Estas son las cosas reales.

Me animo a proponer un desafío a mis amigos de la otra parte: organizar algo concreto, como un debate, entre todas las partes, a efectos de establecer elementos de contenido práctico.

SEÑOR PUIG.- Comparto lo expresado por el doctor Irrazábal en cuanto a la necesidad de contar con las estadísticas del Banco de Seguros, las que dejaron de elaborarse a partir de 2002. Reivindico que se trata de una herramienta muy importante. El cruzamiento de datos se está haciendo bastante complejo, más allá de la buena voluntad de los diferentes actores que nos están dando una mano para tener una visión de qué está pasando en materia de accidentalidad en el trabajo.

En Uruguay, la potestad, el poder, la discrecionalidad en la organización del trabajo la tienen los empleadores; por lo menos, ese aspecto al día de hoy no ha cambiado: quien tiene la capacidad de organizar el trabajo es el empleador.

Se habla de responsabilidades objetivas. Invito a leer el proyecto donde establece: "El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto, la vida, la salud o la integridad física del trabajador". La idea no es determinar de qué manera van a ir presos los empresarios; pretendemos avanzar -no solo con esta normativa que nos proponemos aprobar, sino con una visión integral que tenga que ver con la sensibilización sobre el tema, con la fiscalización, con el cambio cultural y también con la responsabilidad penal- en una situación que en general no encontramos en la argumentación, aunque seguramente sí en la preocupación de las Cámaras: la situación actual no habla de equilibrio y ponderación. Los datos, que no son estadísticos sino un cruzamiento de datos, nos hablan de un trabajador muerto por semana y de que cada dos días un trabajador queda con una discapacidad permanente por accidentes de trabajo. Por suerte -reitero, por suerte-, no es lo que pasa con los empresarios. Partimos de una situación de falta de equilibrio y de ponderación. Deberíamos avanzar en el equilibrio, logrando que haya menos trabajadores accidentados y, por supuesto, ningún empresario accidentado.

En ese marco la bancada del Frente Amplio está planteando trabajar en torno a una normativa que contribuya a la integralidad. Yo insisto en que lo que se está planteando es incorporar una normativa que está en las legislaciones más avanzadas del mundo y que ha servido como un instrumento más, no único, para bajar el grado de accidentalidad, que es el objetivo. El objetivo de esta ley es avanzar en prevención. Por tanto, lo que estamos planteando en esta normativa es una contribución muy importante. Por supuesto, es una materia totalmente opinable; no nos sentimos dueños de la verdad.

Hemos realizado y participado en unos cuantos debates sobre este tema en la Universidad de la República, en la Universidad Católica, aquí mismo, en este recinto, y estamos dispuestos a participar en cuantos sean organizados, porque sirven muchísimo para sensibilizar. Esta es una crónica roja que pasa inadvertida, que no vende muchos diarios, que no forma parte de los titulares de los informativos de televisión. Los debates

son muy buenos, pero creemos también que es hora de avanzar de la mejor manera, analizando los diferentes aspectos.

Una precisión más: la normativa no es exclusivamente para el sector privado, sino también para el sector público, y creemos que es un avance.

Por otra parte, yo no haría una afirmación tan temeraria como la que se expresó aquí, en cuanto a que los mandos medios irán presos. Los encargados de aplicar la responsabilidad penal serán los Jueces, con la ponderación que los caracteriza. Al mismo tiempo, deberán establecer cuándo se pone en peligro grave y concreto la vida, la salud y la integridad física del trabajador, y no solo por incumplimiento de las normas de prevención.

SEÑOR ABDALA.- Con la debida consideración y respeto a las Cámaras que hoy nos visitan, cuya representatividad es inobjetable, quiero hacer una pregunta que puede resultar obvia, pero que hace a la cuestión fundamental que está en el trasfondo de toda esta discusión. Esto se vincula con la necesidad, que todos compartimos, de ayudar a construir relaciones laborales armónicas, en las que la confianza y la credibilidad recíproca sea una característica, más allá de la existencia, siempre presente e inevitable, del conflicto.

Aquí se han hecho una serie de señalamientos muy consistentes, más allá de que se pueda coincidir o discrepar con las Cámaras en cuanto a las objeciones a este proyecto de ley. Se han llegado a invocar razones de inconstitucionalidad, de falta de equilibrio y de otros aspectos negativos que conducen a la recomendación de no aprobar este proyecto.

Por más que de todo ello se deduzca la respuesta, me parece necesario que se diga sin ambages -como es el estilo de quienes nos visitan en el mediodía de hoy- cuál es la visión de las Cámaras empresariales y, en función del principio de realidad, qué consecuencias concretas, efectivas -más allá del plano normativo, teórico o abstracto- generará la aprobación de una norma de estas características en el clima de trabajo, en la relación entre trabajadores y empresarios, a nivel de las distintas ramas de actividad, y particularmente a nivel de las empresas que representan el mercado de trabajo uruguayo.

No se trata de una pregunta capciosa ni pretende inferir la respuesta porque estamos entre gente grande y experiente. La pregunta central es en qué medida los empresarios advierten que esta ley puede llegar a afectar negativamente el clima de trabajo en general y particularmente los avances mayores o menores que a nivel de las distintas ramas de actividad se hayan concretado en materia de prevención de la accidentalidad y de mejoramiento de las condiciones de seguridad. Nos consta que se han hecho cosas en distintos sectores, con diferente grado de avance y con diferentes resultados, pero quisiera saber en qué medida ese camino que se ha recorrido -reitero que es una pregunta, no una opinión- puede llegar a comprometerse o verse afectado si termina aprobándose una disposición de estas características.

SEÑOR VIDALÍN.- Me hubiera gustado que esta delegación nos presentara un anteproyecto de ley, al igual que lo hizo la anterior. Creo que la Cámara de Industrias -que consideramos una abanderada, a la que respetamos y con la que hemos aprendido y crecido tanto- hoy podría habernos realizado un aporte muy valioso, máxime considerando los profesionales que tiene y la valiosa experiencia de gente de bien. Debate hemos tenido y mucho. Yo he debatido con mi amigo, el señor Diputado Puig, en el Paraninfo adonde se dictó una charla realmente espectacular sobre este tema. Allí estuvo también la gente del Sunca y de la Cámara de la Construcción, así como unos cuantos abogados y catedráticos de la Facultad de Derecho. Creo que todas las

oportunidades son buenas para aportar. Cuando nos cruzamos con el Presidente de la República o con algún otro Diputado o colega en el Quincho de Varela, tenemos que aprovechar la instancia para conversar, charlar y realizar este tipo de planteamientos, porque a veces los tiempos son avaros y tenemos que saber que aquí siempre hay mayorías y que por más buena voluntad que tengamos algunos en este recinto, un voto alcanza para que un proyecto de ley pueda transformarse en ley.

Seguramente, con el colega Diputado Abdala y algunos otros de la Comisión trabajaremos sobre el proyecto que nos ha sido presentado.

SEÑOR IRRAZÁBAL.- Nosotros hicimos lo que el querido Diputado Vidalín mencionó: leímos textualmente, para la reflexión de todos, nuestro aporte relativo a un segundo inciso al artículo 1º, un artículo a ubicarse entre el 1º y el 2º y otro que podría incluirse antes del 3º. Pensábamos dejar una copia de este material a cada una de las bancadas.

Sin perjuicio de lo anterior, lamento discrepar con el señor Representante Puig, pero creemos que el derecho al trabajo se basa en derechos y obligaciones de cada una de las partes. Y sobre esa base apuntábamos a la justicia y al equilibrio de las dos partes, pero no simplemente por castigar, sino por educar. Como decíamos, creemos que eso ayuda a generar sensibilidad y a proteger. No buscamos el castigo del trabajador que no cumple: buscamos su educación; buscamos la protección de la esposa del trabajador que no cumplió y por eso dejó a su familia en riesgo; buscamos la protección de los demás compañeros de trabajo que pueden llegar a ser perjudicados o lesionados en su salud por el no cumplimiento de las normas. En ese sentido y no en otro hablábamos de equilibrio; realizábamos nuestro enfoque desde ese punto de vista.

Creemos que una norma de este tipo altera las buenas relaciones laborales en el seno de la empresa. Me explico. Ya existen normas en este sentido. ¡Vaya si vemos casos de este tipo en la prensa!, a pesar de que se diga que tienen menos prensa. En lo personal, como cualquier ciudadano, me entero en la prensa cuando, lamentablemente, alguien que conduce un vehículo tiene la mala fortuna de cometer una infracción y se termina en un juicio penal; lamentablemente vemos situaciones de ese tipo con bastante más frecuencia de lo que desearíamos. También hemos visto a la Justicia penal aplicar alguna norma de ese tipo en el sector de los servicios médicos y en el sector de la construcción, cuando el Juez actuante ha entendido que a algún profesional le cupo alguna responsabilidad. Es decir que las normas están, funcionan y se aplican. Creo que en los últimos años la Justicia penal ha avanzado con mayor amplitud e interés de protección sobre este tipo de responsabilidades. En consecuencia, creemos que incluir un elemento de responsabilidad penal como el expresado en estos artículos altera el clima laboral.

No tomo la pregunta como capciosa, sino como una descripción de la realidad, sin perjuicio de dejar de considerar que trasmite preocupación. Creemos que la preocupación ya está contemplada en nuestro derecho positivo por toda la normativa. Otras legislaciones, a las que también se hacía referencia, establecen literalmente cuáles son las normas, lo que facilita el conocimiento por parte de todos.

En mi humilde opinión, establecer la posibilidad de llevar a la Justicia penal al ama de casa que no conozca qué norma o decreto reglamentario violentó, no cumplió u olvidó cumplir cuando la señora que colabora en las tareas con ella desgraciadamente tuvo un accidente, altera el buen clima a que se hacía referencia en esta sala y que todos compartimos.

Si existen algunas posibilidades de inconstitucionalidad deberían analizarse porque nada bien le hacen al sistema de derecho -hablo como abogado- normas que después son declaradas inconstitucionales; nada bien le hacen a quienes nos preocupamos por la buena praxis normativa.

SEÑOR FALCHETTI.- Voy a referirme a la pregunta del señor Diputado Abdala. En cuanto a los análisis jurídicos, siempre es bueno aterrizar el tema sobre lo que podría pasar si este proyecto de ley se aprobara.

Esta norma va a incidir en una realidad que para nosotros se caracteriza por la falta de discrecionalidad del empleador. Nosotros no pensamos que esa realidad marque que el empleador tiene el manejo discrecional de la seguridad laboral. Hay normas de seguridad laboral, decretos, comisiones de seguridad, obligación de contar con prevencionistas, inspecciones de trabajo, delegados sindicales de seguridad, comisiones bipartitas en cada empresa, etcétera. Ahora bien ¿cómo impactaría esto concretamente?

En primer lugar, va a haber una gran incertidumbre acerca de cómo se va a determinar si hay un peligro grave y concreto. A los juristas la noción de peligro nos causa mucha inquietud. Digo esto porque cuando el derecho penal tipifica normas, debe ser muy claro en la conducta que se va a penar. Hablar de peligro es una cuestión hasta subjetiva, que puede abrir el campo a una incertidumbre grande y a un enrarecimiento de las relaciones laborales. Una noción vaga e imprecisa de un peligro puede terminar en la prisión; el problema no es menor.

En segundo término ¿se va a debilitar el Banco de Seguros del Estado? Es una cuestión que, hasta ahora, no se ha estudiado mucho. Tal como está el proyecto, el seguro no cubre al empleador que obra con dolo o con culpa. Entonces, ¿cuándo lo cubre? El empleador que no actúa con dolo ni con culpa no tiene responsabilidad; ¿para qué le va a servir el seguro?

Por otra parte ¿qué papel tendrán los delegados sindicales de seguridad? ¿No les corresponderá adoptar también -como dice el proyecto- los medios de resguardo y de seguridad laboral previstos en la ley o en su reglamentación? ¿Cómo compatibilizamos la obligación de seguridad exclusiva del empleador con el Convenio Nº 155 de la OIT que, como vimos, establece una responsabilidad compartida de empleadores y trabajadores en este tema tan sensible?

Es cierto que otras legislaciones plantean normas parecidas, pero hay que ubicarse en el contexto general. Se habló mucho sobre la legislación española, pero son realidades distintas. Esa legislación, que pena determinadas conductas relativas a la falta de seguridad, también establece como delito la migración clandestina -propia del contexto español- y penaliza como delito obligar a un trabajador a participar en medidas gremiales. Esas situaciones son impensadas en nuestro contexto. Entonces, creo que hay que tener un poco de cuidado cuando se extrapolan normativas extranjeras a realidades distintas.

SEÑOR PANASCO.- Cuando uno tiene poder, empieza a ponerse caprichoso y arbitrario; eso nos ha pasado a todos. Las mayorías son malas compañeras. Aquí, debe primar lo que corresponda.

SEÑOR PUIG.- Valoramos la autocrítica que acaba de hacer el señor Panasco.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos sus aportes.

(Se retira de Sala la delegación de la Cámara de Industrias del Uruguay y de la Cámara Mercantil de Productos del País).

(Ingresa a Sala una delegación del Banco de Seguros del Estado).

——La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación del Banco de Seguros del Estado, integrada por su Presidente, señor Mario Castro, el Director de la División Legal, doctor Hugo Lens, la doctora Beatriz Santos, de la División Legal, y el ingeniero Marcelo de Polsi, de la División Actuaria.

SEÑOR CASTRO.- Estuvimos analizando este proyecto de ley sobre responsabilidad penal del empresario.

El artículo 1º, que es el más importante, tipifica un nuevo delito y la responsabilidad penal, lo que trasciende nuestra órbita de acción puesto que se trata de una decisión de carácter político, aunque pueda haber cuestiones opinables desde el punto de vista jurídico. Lo que nos atañe son las modificaciones de la Ley Nº 16.074.

En el artículo 2º se modifica el artículo 7º de la Ley Nº 16.074 de 17 de enero de 1990, que en su segundo párrafo dice: "Si hubiera mediado dolo o culpa del empleador en el incumplimiento de normas sobre seguridad y prevención, este deberá reparar integralmente el daño causado [...]". El segundo y tercer párrafo modifican sustancialmente la Ley Nº 16.074 en dos mecanismos que son muy importantes. La ley actual estipula la culpa grave; acá solo se habla de culpa, lo que significa una importante diferencia.

Asimismo, se establece que el empleador "deberá reparar integralmente el daño causado, en todo cuanto no hubiera sido cubierto por el seguro de conformidad con las disposiciones de la presente Ley, y el Banco podrá recuperar los gastos generados por la asistencia médica prestada y las prestaciones económicas que correspondan".

También se realiza una importante modificación a la ley de trabajo que permite que el damnificado pueda cobrar por encima de lo establecido. Actualmente, cobran las prestaciones que paga el Banco. Una vez que el Banco resuelve la cobertura, el damnificado no puede reclamar más allá de eso. Ahora se abre la posibilidad de que el damnificado haga un juicio por encima de la cobertura del Banco.

Estos dos aspectos juntos ampliarán las posibilidades de judicialización del sistema. Existe una diferencia muy grande entre culpa y culpa grave. La culpa es lo que cubre el seguro; tal vez en el seguro de automóviles se pueda ver de manera más gráfica. Si la simple culpa puede generar un sistema de exclusiones y abrir la judicialización, sin duda, tendremos una amplia judicialización del proceso de tratamiento de accidentes de trabajo. Quizá este sea el propósito del proyecto, pero queremos mencionarlo porque nos involucra directamente.

Creemos que esta consecuencia, debido a los costos, puede tener un impacto económico muy importante en el empleador, sobre todo, en las pequeñas y medianas empresas, así como en las cooperativas.

Debemos tener presente que, dependiendo de la entidad, un siniestro por accidente de trabajo puede ser muy costoso. En este momento el promedio de temporaria por día es de $750; los gastos de asistencia, sin cirugía, $ 750. O sea que un accidente de trabajo sale, por lo menos, $ 1500 diarios. Si a ello se debe agregar costos de cirugía, hay que tener en cuenta que son altos; un CTI sale US$ 850 por día.

Como hasta ahora funciona la exclusión por culpa grave, nosotros atendemos los siniestros, pero recuperamos contra el patrono los gastos de atención médica y la constitución de capital de renta. Sabemos que el impacto económico sobre las pequeñas empresas es muy grande. Las empresas grandes tienen distintos mecanismos para defenderse, hasta estrategias jurídicas que puede ser que no tengan las pequeñas empresas.

Creemos que es importante destacar la diferencia entre culpa grave y culpa simple.

La culpa grave es cuando existe notoria inconducta, negligencia u omisión por parte del empleador que genera un nexo causal notorio entre el acontecimiento y el accidente. En ese caso, se excluye el siniestro y se atiende el obrero. La culpa leve es lo que cubre el seguro. Entonces, si la culpa leve también va a estar incluida en el seguro, nosotros dejaríamos de atender muchos siniestros o, en todo caso, repetiríamos contra el empleador. Entonces, al empleador se le generarían juicios de responsabilidad civil y penal; el que le haga el empleado y el que hagamos nosotros para recuperar los gastos de atención del siniestro.

En otra parte del proyecto se establece que los funcionarios actuantes del BSE podrán hacer la denuncia. Si bien ya existe, está a un nivel escaso y administrable; no sabemos qué consecuencias podrá tener. Creemos que podría generarse cierto conflicto comercial. Tenemos el monopolio de la cobertura de accidentes de trabajo y la obligatoriedad, pero también un área comercial, con la que cubrimos casas, autos. Muchos asegurados por accidentes de trabajo también son clientes del área comercial. Como no manejamos comercialmente la cobertura de accidentes de trabajo, cuando existe culpa grave, hacemos los juicios correspondientes, y a veces debemos hacerlo contra algunos clientes, lo que nos genera un conflicto comercial. Seguramente, tengamos ampliado este conflicto comercial en la medida en que la ley nos obliga a hacer denuncias penales contra los empleadores que, eventualmente, pueden ser nuestros clientes.

Creemos que lo más razonable sería que las denuncias penales las llevara adelante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que es la policía del trabajo y es la encargada de regular. Sería conveniente que nos relevaran de esta responsabilidad legal. Esto no significa que nosotros no hagamos la denuncia penal cuando corresponda, sino que en algunos casos puede ser responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realizar la denuncia penal.

Entendemos perfectamente el reclamo que se hace con respecto a esto, sobre todo por parte del sindicato de la construcción, aunque el proyecto abarca a todas las ramas de actividad.

Nos parece bien que se procure el castigo al empleador que no previene los accidentes, porque parecería que hay una cierta desaprensión del empleador al generar condiciones de accidentes de trabajo. La construcción es una de las ramas en las que hay mayor siniestralidad, junto con la de los rurales y la del transporte.

El sistema de seguro de la construcción y de los rurales está regido por el tributo unificado. Como ustedes saben, se hace el aporte al BPS y, como es unificado, hay una parte de ese aporte que constituye el seguro. Por lo tanto, en este tipo de seguros, no se puede penar al riesgo en la tarifa. El seguro funciona fijando una tarifa vinculada al riesgo, pero eso no se da en los rurales y en la construcción. Entonces, nos parece que podría ser interesante buscar alguna forma de castigo o, inclusive, de premio en las tarifas, vinculada con la responsabilidad de los empleadores con respecto a los riesgos de accidentes. Pero como este tema no está sobre la mesa, simplemente lo planteo como comentario.

En términos generales, esto es lo que queríamos comentar acerca del proyecto.

SEÑOR PUIG.- Queremos agradecer la presencia de la delegación del Banco de Seguros del Estado.

Como ustedes saben, la Comisión está abocada al estudio de un proyecto que parte de la existencia de una crónica roja en el país, que es real, y la conocemos todos pero, lamentablemente, no tenemos estadísticas del Banco de Seguros. Ese fue uno de los temas que aquí se planteó por parte de varias delegaciones. Nos parece que sería bueno que se hiciera el esfuerzo por avanzar en esas estadísticas que dejaron de llevarse en el año 2002.

Del cruzamiento de datos de diferentes organismos y demás surge que muere un trabajador por semana en accidentes de trabajo y que cada dos días un trabajador queda con una discapacidad permanente. Esto no vende mucha prensa, no hay cámaras de televisión frente al Sanatorio del Banco de Seguros del Estado, pero en realidad, es una crónica roja muy dolorosa. Por lo tanto, la bancada del Frente Amplio y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social han avanzado en la elaboración de este proyecto.

Ustedes hacían algunas consideraciones con respecto a la modificación de la ley de accidentes de trabajo; hablaban de establecer en el texto "culpa grave" y no "culpa". Me pregunto si están en condiciones de aportarnos esa redacción alternativa para que pueda ser considerada y analizada.

Por supuesto que los accidentes laborales son costosos, y no solo desde el punto de vista económico; son muy costosos desde muchos puntos de vista.

Reitero que quiero solicitar al Banco de Seguros del Estado si puede presentarnos una redacción alternativa en lo que tiene que ver con la modificación de la Ley N° 16.074 para poder avanzar porque, en realidad, estamos muy preocupados -esto no es responsabilidad de ustedes sino nuestra- ya que venimos muy atrasados con la aprobación de este proyecto de ley, en el que venimos trabajando desde hace tres años.

Nos parece bueno escuchar a todas las partes, pero queremos seguir avanzando. Por ello, son bienvenidos los aportes.

SEÑOR CASTRO.- Tenemos una estadística muy completa hecha en el año 2011, y estamos elaborando la del año 2012.

No dejo de reconocer que hemos tenido problemas de información. Estamos haciendo un cambio importante en el sistema de información, que culminará este año. En él estamos trabajando con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con la Agesic para contar con la información al día.

El señor Diputado Puig plantea la inquietud que, por otra parte, nosotros también tenemos, y estamos encaminándonos para resolverlo a la brevedad.

Con respecto al otro tema, nos comprometemos a hacerles llegar un texto mejorado con los aspectos que planteamos.

SEÑOR ABDALA.- Quisiera hacer una consulta en la misma dirección constructiva, más allá de cuál sea nuestro comportamiento a la hora de la aprobación del proyecto.

Aquí se mencionó como una objeción importante, amén del alcance del concepto de la culpa, la circunstancia de que los funcionarios del Banco resultaran obligados a formular las denuncias penales correspondientes. Me parece que es importante saber en qué medida esa es una condición fundamental que le puede generar problemas severos al Banco desde el punto de vista de la competitividad en los sectores y en las carteras que son competitivos. Quedó claramente formulada la objeción o la preocupación, pero sería interesante escuchar algún comentario adicional para saber la magnitud en cuanto al impacto que en la perspectiva de los intereses comerciales del Banco de Seguros -que

son los intereses comerciales del Estado- esto pueda llegar a tener. En ese sentido, le pido al Presidente del Banco si rápidamente nos puede dar una visión complementaria.

SEÑOR CASTRO.- No sé si hoy podemos tener una dimensión de la magnitud que pueda tener a posteriori. Por ahora es un fenómeno bastante administrable porque como lo que produce la exclusión es la culpa grave, la culpa grave hay que demostrarla y eso a veces es difícil; no hay muchos casos de culpa grave. Si la nueva legislación desplaza la culpa grave por la culpa y queda la culpa, seguramente lo que procura el proyecto que es judicializar. El proyecto de ley nos obligaría a hacer una denuncia penal en todos los casos. Seguramente, tengamos que llevar adelante denuncias penales contra personas que puedan tener un accidente de trabajo vinculado a una culpa relativamente leve. Aunque pueda no ser algo de envergadura, estaríamos obligados por la ley a generar una lógica de denuncia penal permanente, lo que puede generar una casuística comercial negativa para el banco, pero no sabemos lo que puede llegar a pasar.

SEÑOR LENS.- Quería aclarar la magnitud que toman los casos que estarían excluidos a partir de culpa simple.

Si entramos a examinar un accidente de trabajo, en algún punto vamos a encontrar que hay alguna falla de las normas de seguridad, porque es muy difícil que se produzca un accidente si no hay una conjunción de causas. Una de ellas es que en algún momento hay una pequeña violación de tal norma, de tal artículo, de tal reglamentación. Si nosotros aplicáramos eso, el funcionario, cuando tiene que hacer la denuncia -porque está obligado a eso-, se va a cubrir.

Entonces, va a haber un volumen muy grande de denuncias en el Poder Judicial y el Banco se va a enfrentar mucho a sus clientes. Tal como estaba planteando el Presidente, el volumen es lo que hace que esto se torne no administrable para el Banco que, a su vez, tiene sus carteras de competencias.

En el caso de la culpa grave esto está acotado, porque esta culpa significa algo grotesco, protuberante, algo que cualquier persona de entendimiento medio se da cuenta de que hay que poner tal norma de seguridad o de que hay que aplicar tal protección a tal máquina. Estos casos son puntuales y el Banco los denuncia. Normalmente, cuando ocurre un accidente de este tipo, en casos de culpa grave, ya la Justicia toma conocimiento y, el Banco toma muchas veces su resolución final a partir de todo lo que está establecido por el Poder Judicial.

SEÑOR PUIG.- Quisiera hacer una pregunta, abusando de la amabilidad de la delegación.

En cuanto a lo que ustedes mencionaban, ¿establecer culpa grave está referido al establecimiento de la modificación de la Ley Nº 16.074 y a que no sean los funcionarios del Banco de Seguros del Estado los que tengan que hacer la denuncia? Digo esto porque el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nos planteó expresamente que el Inspector General de Trabajo sea el encargado de la denuncia. Es decir, los aspectos que ustedes dicen que hay que modificar, ¿tienen relación con el establecimiento, en ese artículo, de culpa grave, en lo que tiene que ver con la modificación de accidentes de trabajo, y de excluir a los funcionarios del Banco de Seguros de hacer la denuncia? Realizo esta pregunta para saber qué es lo que deberíamos modificar.

SEÑOR CASTRO.- Nosotros daríamos cuenta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sería este el que determinaría la denuncia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su presencia y quedamos a la espera del material que oportuna y amablemente nos harán llegar.

Muchas gracias.

(Se retira de Sala la delegación del Banco de Seguros del Estado).

≠